

一、中共中央經濟工作會議觀察

政治大學東亞所副教授魏艾主稿

- 會議稱經濟面臨需求收縮、供給衝擊、預期轉弱的三重壓力，強調穩中求進工作總基調、七項重點任務和「六穩」、「六保」。
- 中國大陸經濟增長缺乏穩固支撐力，面臨房地產投資不足，消費受疫情衝擊、運費飆升及資源價格大漲削減出口利潤等風險。
- 會議提出五項認識，摸索推動共同富裕、反壟斷和減碳等重大政策的步調。

（一）前言

2021年是中共「十四五規劃」（2021~2025年）開局年，也是「雙循環」經濟（以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進）發展策略開始推展的第一年，但是有關強化國家戰略科技力量和增強產業鏈供應鏈自主可控能力等中長程發展策略，並非短期能見其成效。而有關擴大內需維持經濟穩定增長的短期宏觀調控政策，以及可能面臨的問題和影響便成為普遍關注的焦點。過去兩年來，在積極的財政政策和穩健的貨幣政策的宏觀調控政策下，中國大陸經濟逐漸在疫情衝擊下回復增長趨勢，惟在基數效應減退，以及外在和內部等不確定因素的衝擊下，經濟的穩定增長仍缺乏穩固支撐力，以致未來的穩定增長仍難以預期。2021年12月8至10日召開的中共中央經濟工作會議，總結這一年的經濟工作，分析當前經濟形勢，部署2022年經濟工作，基本上，新的一年中國大陸宏觀經濟調控政策仍持續穩中求進的工作總基調，以維護社會經濟的穩定，並在此一基礎上加強對資本的監管以防範系統性金融風險的發生。

（二）中共對當前經濟形勢的認知和因應措施

在疫情影響下，世界經濟萎縮、全球化遭遇逆流衝擊，生產、流通和貿易失序，面對此一新形勢，與歷次國際經濟和金融危機一樣，世界各國均會採取加強內需市場，以期能維護經濟穩定的政策措施，

中國大陸亦不例外。但是與過往的國際經濟和金融危機不同的是，美國對中國大陸掀起經貿和科技戰，再加上疫情引發全球產業鏈斷鏈危機，暴露中國大陸核心技術受制於人的事實，使中共積極致力於產業和科技結構的調整和佈局，成為「十四五規劃」（2021~2025年）的主要內涵，並反映在近年中共的經貿發展策略和調控政策上。

近年來在經濟增長下行長期化趨勢下，堅持穩中求進工作總基調以維持社會經濟穩定一直是中共宏觀經濟調控最主要的政策目標，惟會針對經濟形勢的發展，在「穩增長」、「調結構」、「促改革」、「惠民生」、「防風險」、「保穩定」等政策目標做出優先取捨的選擇。在調控方向上，則在2019年已具體實施的「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期）政策基礎上，2020~21年更提出「六保」（保居民就業、保基本民生、保市場主體、保糧食能源安全、保產業鏈穩定、保基層運轉），目的便在於能穩住經濟基本盤，維持經濟的正常運行和社會經濟的穩定。

但是與過去幾年不同的是，2020年12月中旬中共中央經濟工作會議提出2021年八項重點任務為：強化國家戰略科技力量、增強產業鏈供應鏈自主可控能力、堅持擴大內需這個戰略基點、全面推進改革開放、解決好種子和耕地問題、強化防壟斷和資本無序擴張、解決好大城市住房突出問題、做好碳達峰、碳中和工作。很顯然的，強化戰略科技力量、增強產業鏈供應鏈自主可控，以及擴大內需等「雙循環」發展策略主要內涵，被納入年度的重點經濟工作任務。

2020年因疫情影響，中共並未設定該年明確的經濟增長目標，而2021年3月中共十三屆全國人大四次會議審議通過的「十四五」規劃和2035年遠景目標綱要，在規劃期間也不設定具體目標，主要是因為未來不確定和不穩定的因素很多，建構新發展格局需要統籌發展和安全。今後的發展過程既要朝著目標走下去，又不規定硬性目標，讓發展進程有一定彈性空間。

（三）2021年中國大陸經濟形勢和問題

2021年中共的經濟工作仍然是在穩中求進工作總基調下，繼續實

施積極的財政政策和穩健的貨幣政策，鞏固拓展疫情防控和經濟社會發展成果；要紮實做好「六穩」工作、全面落實「六保」任務，努力保持經濟運行在合理區間；堅持擴大內需戰略，強化科技戰略支撐，擴大高水平對外開放，保持社會和諧穩定。根據中共的規劃，2021年中國大陸國內生產總值（GDP）預定增長6%以上，但是由於內外諸多不確定因素的影響，經濟運行並不如預期的順遂。

2019年中國大陸GDP較上年同比增長6.1%，符合6至6.5%的預期目標，但是經濟增長卻呈現逐年下滑的趨勢，增速為29年來最低。2019年第1季經濟增長率6.4%，第2季為6.2%，而第3季和第4季增速均為6.0%，是2009年第1季以來最低的季增長。由於疫情影響，2020年逐季的經濟增長率分別為-6.8%、3.2%、4.9%和6.5%，全年GDP增長達2.3%，成為全球唯一實現經濟正增長的主要經濟體。在全球主要經濟體都萎靡不振，中國大陸經濟率先走出疫情的陰影，實屬不易。此一經濟表現是建立在精準防疫基礎上復工復產，以及財政和貨幣政策妥當運用帶來的成果。儘管如此，中國大陸正面臨經濟急速下行、失業潮、債務危機、洪澇泛濫、供應鏈斷裂及糧荒問題等嚴峻危機，再加上美國對中國大陸在經貿和科技領域的打壓，使中國大陸的社會經濟發展承受前所未有的壓力。

2021年前3季的GDP增長由18.3%、7.9%，回落至第3季的4.9%，主要是因為疫情的發展、國際環境以及中國大陸內部戰略轉換和結構調整均存在諸多不確定性，以致消費和投資均出現增速收縮的現象，而金融領域亦存在風險（劉元春，「『陣痛期』疊加，宏觀調控要有新思路」，「財經」，2021年第24期，頁32-34）。

目前中國大陸經濟運行所存在的變數主要為：一是投資領域中，工業投資已所有回升，基建投資增速相對溫和，然而房地產投資則後勁不足，這給穩定投資帶來相當的壓力。二是消費領域，中國大陸居民消費處於從商品消費向服務消費的轉型之中，服務消費漸成主角，但疫情使餐飲酒店、文旅教育等生活服務型行業的恢復運行不均衡、不充分，消費的增長動源仍不足。三是外貿局勢的變化，諸如運費飆升和資源價格大漲，將嚴重削減出口企業的利潤空間，可能使出口增量不增利（鍾偉，「以宏觀調控的居中之道保持經濟穩定增長」，「中國外匯」，

(四) 穩中求進仍是宏觀經濟調控主基調

2021 年中共中央經濟工作會議總結目前的經濟工作，是在堅持穩中求進工作總基調下，經濟發展和疫情防控保持全球領先地位，國家戰略科技力量加快壯大，產業鏈韌性得到提升，改革開放向縱深推進，民生保障有力有效，生態文明建設持續推進。對當前經濟形勢的認知則是，「在充分肯定成績的同時，必須看到我國經濟發展面臨需求收縮、供給衝擊、預期轉弱三重壓力」，「無論國際風雲如何變幻，我們都要堅定不移做好自己的事，不斷做強經濟基礎，增強科技創新能力，堅持多邊主義，主動對標高標準國際經貿規則，以高水平開放促進深層次改革，推動高質量發展」(見附表)。

在宏觀經濟調控上，仍然堅持穩中求進工作總基調，完整、準確、全面貫徹新發展理念，加快構建新發展格局，全面深化改革開放，堅持創新驅動發展，推動高質量發展。2022 年經濟工作要穩字當頭、穩中求進，要繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。而調控目標則是要繼續做好「六穩」、「六保」工作，特別是保就業保民生保市場主體，保持經濟運行在合理區間。同時，針對疫情發生以來經濟運行的薄弱領域或關鍵問題加大調控的力度，一是要繼續面向市場主體實施新的減稅降費，特別是幫助中小微企業、個體工商戶減負紓困、恢復發展。二是要加強煤電油氣運等的調節，促進電力充足供應。要擴大高水平開放，多措並舉穩定外貿，保障產業鏈供應鏈穩定，加大吸引外資力度(見附表)。

經濟工作會議中提出 2022 年七大經濟重點工作任務為：宏觀政策要穩健有效、微觀政策要持續激發市場主體活力、結構政策著力暢通國民經濟循環、科技政策要紮實落地、改革開放政策要激活發展動力、區域政策要增強發展的平衡性協調性、社會政策要兜住兜牢民生底線。這些重點工作任務既有短期宏觀調控的內涵，更有「雙循環」經濟發展策略的政策目標取向，其中要實施科技體制改革三年行動方案，制定實施基礎研究十年規劃，強化企業創新主體地位，深化產學

研合作（見附表），便是不容忽視的重點。

事實上，近年來中共已大幅提高研發經費，2020 年研發經費佔 GDP 的比例達 2.4%，較 2019 年成長 0.16%，為過去 11 年來最大增幅，科研經費投入總額高達 2.44 兆元人民幣（下同）。「十四五」時期所設立的「全社會研發經費投入增長」指標要大於 7% 的增長率。依 7% 年均增長率推估，2025 年中國大陸研發經費投入總額將達 3.42 兆元，而 2021~2025 年累計研發經費總投入將達 14.99 兆元之鉅。

（五）新發展階段社經發展面臨的問題和挑戰

近年來中國大陸內外政經形勢發生鉅大的變化，這是中共必須積極面對並加以因應的嚴肅課題。而與過往不同的是，2021 年中央經濟工作會議特別針對此一形勢的發展，提出五項「需要正確認識和把握」的便是實現共同富裕的戰略目標和實踐途徑、資本的特性和行為規律、初級產品供給保障、防範化解重大風險，以及碳達峰碳中和等（見附表）。

以實現共同富裕的戰略目標和實踐途徑為例，儘管 2020 年中共宣稱完成脫貧攻堅，中國大陸區域性整體貧困得到解決，但也面臨諸多挑戰，包括貪污腐敗、環境污染和生態破壞，以及貧富分化、社會階層固化等現象。伴隨著經濟持續增長，貧富分化已成為日益突出的社會經濟問題。為此，2021 年 8 月中共提出促進共同富裕的發展目標，要求從提高發展的平衡性、協調性、包容性，增強區域發展的平衡性，擴大中等收入群體規模，促進基本公共服務均等化，加強對高收入的規範和調節。2021 年中央經濟工作會議首先要求「需要正確認識和把握」的便是共同富裕，要通過全國人民共同奮鬥把「蛋糕」做大做好，然後通過合理的制度安排把「蛋糕」切好分好。但是問題在於如何把「蛋糕」做大做好切好分好？這便是問題的關鍵所在。

在防止資本無序擴張和防範金融風險方面，2020 年中央經濟工作會議提出要求「完善平臺企業壟斷認定，數據蒐集使用管理、消費者權益保護等方面的法律規範」的政策措施，主要在於防止網路平臺企業達到支配市場的情況，卻沒有得到有效的監管。此一政策固然有

防患金融風險的目的，但卻也引發打壓金融創新的批評。2021 年中央經濟工作會議再次強調，要發揮資本作為生產要素的積極作用，同時有效控制其消極作用；要為資本設置「紅綠燈」，依法加強對資本的有效監管，防止資本野蠻生長。惟對資本的監管是否造成對金融創新的抑制，其分寸的拿捏標準何在？

2021 年 9 月下旬中國大陸出現「拉閘限電」的問題，引來國際社會高度的關注。此一情況的發生既有電力結構所存在的問題，以及疫情緩和後經濟快速增長，而原材料和能源的生產無法配合需求的增長，供需間的缺口推進物價上漲和企業經濟經營成本的結果。另一方面，在「雙碳」（碳達峰、碳中和）目標下，中共加強落實「能耗雙控」政策，對高耗能企業限電、限產，並要求各省必須符合節能減排的政策目標。中共已藉行政手段增加煤炭供給，以及調高交易電價上下浮動範圍緩解煤電供需緊張問題，同時要求各地糾正「運動式減碳」。此次中央經濟工作會議要求正確認識和把握「實現碳達峰碳中和是推動高質量發展的內在要求，要堅定不移推進，但不可能畢其功於一役」，但是在國際社會「雙碳」目標的大環境下，中共如何調整其能源結構，是立即必須面對的挑戰。

附表：2021 年中共中央經濟工作會議要點

總結 2021 年與對當前經濟形勢的認知

- 總結 2021 年經濟工作
 - 堅持穩中求進工作總基調
 - 沈著應對百年變局和世紀疫情，構建新發展格局邁出新步伐，高質量發展取得新成效，實現了「十四五」良好開局。
 - 經濟發展和疫情防控保持全球領先地位，國家戰略科技力量加快壯大，產業鏈韌性得到提升，改革開放向縱深推進，民生保障有力有效，生態文明建設持續推進。
- 對當前經濟形勢的認知
 - 在充分肯定成績的同時，必須看到我國經濟發展面臨需求收縮、供給衝擊、預期轉弱三重壓力。
 - 世紀疫情衝擊下，百年變局加速演進，外部環境更趨複雜和不確定性。我們既要正視困難，又要堅定信心，我國經濟韌性強，長期向好的基本面不會改變。
 - 無論國際風雲如何變幻，我們都要堅定不移做好自己的事，不斷做強經濟基礎，增強科技創新能力，堅持多邊主義，主動對標高標準國際經貿規則，以高水平開放促進深層次改革，推動高質量發展。

經濟工作總基調和宏觀調控政策方向

- 政策思維和工作總基調
 - 必須堅持穩中求進，調整政策和推動改革要把握好時度效，堅持先立後破，穩紮穩打。必須加強統籌協調，堅持系統觀念。
 - 堅持穩中求進工作總基調，完整、準確、全面貫徹新發展理念，加快構建新發展格局，全面深化改革開放，堅持創新驅動發展，推動高質量發展。
- 宏觀調控政策目標和工作方向
 - 2022 年經濟工作要穩字當頭、穩中求進，要繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。
 - 要繼續做好「六穩」、「六保」工作特別是保就業保民生保市場主體，圍繞保持經濟運行在合理區間，加強和改善宏觀調控，加大宏觀政策跨周期調節力度，提高宏觀調控的前瞻性針對性。
 - 要繼續面向市場主體實施新的減稅降費，幫助他們特別是中小微企業、個體工商戶減負紓困，恢復發展。
 - 加強煤電油氣運等調節，促進電力充足供應。要深化重點領域改革，更大激發市場活力和發展內生動力，運用市場化機制激勵企業創新投入。
 - 擴大高水平開放，多措並舉穩定外貿，保障產業鏈供應鏈穩定，加大吸引外資力度。

七大經濟重點工作任務和對新發展階段的正確認識

- 七大經濟重點工作任務
 - 宏觀政策要穩健有效：要繼續實施積極的財政政策和穩健的貨幣政策。積極的財政政策要提升效能，更加注重精準、可持續。穩健的貨幣政策要靈活適度，保持流動性合理充裕。
 - 微觀政策要持續激發市場主體活力：要提振市場主體信心，深入推進公平競爭政策實施，加強反壟斷和反不正當競爭，以公正監管保障公平競爭、

強化契約精神，有效治理惡意拖欠賬款和逃廢債行為。

- **結構政策著力暢通國民經濟循環**：要深化供給側結構性改革,重在暢通國內大循環，重在突破供給約束堵點，重在打通生產、分配、流通、消費各環節。
- **科技政策要紮實落地**：要實施科技體制改革三年行動方案，制定實施基礎研究十年規劃，強化企業創新主體地位，深化產學研合作
- **改革開放政策要激活發展動力**：擴大高水平對外開放，推動制度型開放，落實好外資企業國民待遇，吸引更多跨國公司投資，推動重大外資項目加快落地
- **區域政策要增強發展的平衡性協調性**：要深入實施區域重大戰略和區域協調發展戰略，促進東、中、西和東北地區協調發展
- **社會政策要兜住兜牢民生底線**：要統籌推進黨發展和民生保障，健全常住地提供基本公共服務制度。推動新的生育政策落地見效，積極應對人口老齡化
- **五項正確認識和把握**
 - **實現共同富裕的戰略目標和實踐途徑**：首先要通過全國人民共同奮鬥把「蛋糕」做大做好，然後通過合理的制度安排把「蛋糕」切好分好
 - **資本的特性和行為規律**：要為資本設置「紅綠燈」，依法加強對資本的有效監管，防止資本野蠻生長。
 - **初級產品供給保障**：在生產領域，推進黨資源全面節約、集約、循環利用。在消費領域，增強全民節約意識，倡導簡約適度、綠色低碳的生活方式
 - **防範化解重大風險**：抓好風險處置工作，加強金融法治建設，壓實地方、金融監管、行業主管等各方責任，壓實企業自救主體責任。
 - **碳達峰、碳中和**：實現碳達峰碳中和是推動高質量發展的內在要求，要堅定不移推進黨，但不可能畢其功於一役

資料來源：新華社，2021年中共「中央經濟工作會議」公報。